

Voortgangsrapportage  
2008

# OS-beleidscoherentie

Buitenlandse Zaken  
Ontwikkelings  
samenwerking



# OS-beleidscoherentie

Voortgangsrapportage  
2008

*Uitgave* Ministerie van Buitenlandse Zaken  
*Beleidsafdeling* DGIS Coherentie Eenheid  
*Redactie* F. Haver Droeze / O.Th. Genee  
*Druk* OBT bv, Den Haag  
*Lay-out* Optima Forma bv, Voorburg  
*Fotografie* Lineair, Arnhem  
*Bestelcode* OSDR6630/N

augustus 2008

[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>Nederlandse aanpak van OS-beleidscoherentie</b>	<b>6</b>
<b>Voortgang en resultaten van specifieke coherentiedossiers</b>	<b>10</b>
3.1 Handel	11
3.2 Landbouw	13
3.3. Non trade concerns	15
3.4. Duurzaam visserijbeleid	18
3.5. Klimaat, energie en duurzame ontwikkeling	19
3.6. Intellectueel eigendom en medicijnen	21
3.7. Migratie	23
3.8. Veiligheid	25
3.9. Financiële transacties	26
<b>Coherentiebeleid in EU, OESO en VN</b>	<b>28</b>
4.1. EU	29
4.2. OESO	30
4.3. VN	30
<b>Uitdagingen voor de komende periode</b>	<b>32</b>



**Het streven naar OS-beleidscoherentie vormt één van de pijlers van de internationale inspanning gericht op het realiseren van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. OS-beleidscoherentie staat daarbij gelijk aan de systematische bevordering van wederzijds versterkende maatregelen vanuit verschillende beleidsterreinen gericht op armoedevermindering.**

Effectieve hulp en een ontwikkelingsvriendelijke internationale omgeving zijn beide nodig om de Millennium Ontwikkelingsdoelen te realiseren en moeten in samenhang worden gezien. Ontwikkelingslanden hebben binnen het globaliseringsproces de ruimte nodig voor duurzame groei en armoedebestrijding. Zij dragen uiteraard zelf de eerste verantwoordelijkheid om vorm te geven aan een beleid waarin armoedevermindering centraal staat en op te komen voor hun belangen in internationale fora. Een dergelijk beleid heeft echter alleen een kans bij een stimulerende internationale omgeving. Die ruimte moet telkens worden bevochten en ontwikkelingslanden moeten daarin gesteund worden via een gerichte coherentie-inspanning van de rijke landen. De internationale gemeenschap kan bijdragen door consequent rekening te houden met de belangen van ontwikkelingslanden in het eigen beleid en internationale spelregels. Internationale onderhandelingen op terreinen zoals handel, landbouw, milieu, energie en migratie hebben een directe weerslag op de positie van ontwikkelingslanden. Het gaat bij uitstek om een politieke uitdaging omdat legitieme nationale en internationale belangen die deels tegenstrijdig kunnen zijn in dat proces dienen te worden afgewogen.

De toenemende vervaechting van internationale vraagstukken en groeiende diversiteit aan organisaties en fora maakt coalitievorming steeds noodzakelijker, te beginnen in Nederland. Ontwikkelingssamenwerking wil met alle departementen nauw samenwerken om bovengenoemde uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Ook maatschappelijke partners en het bedrijfsleven zullen worden betrokken zoals dat het afgelopen jaar vorm kreeg in het Akkoord van Schokland.

In het kader van de systematische monitoring past een regelmatige rapportage over de voortgang van de OS-beleidscoherentie op een breed scala aan beleidsterreinen. De laatste Nederlandse voortgangsrapportage over OS-beleidscoherentie werd in 2006 aan de Kamer gezonden<sup>1</sup>. In 2007 verscheen een eerste tweejaarlijkse Europese rapportage op basis van de inbreng van de Commissie en alle lidstaten<sup>2</sup>. De nu voorliggende rapportage richt zich op de ontwikkelingen in de Nederlandse en internationale aanpak van OS-coherentie sedert 2006 op een veelheid van beleidsterreinen die van invloed zijn op het ontwikkelingsproces.

<sup>1</sup> Kamerstuk 2005-2006, 29234, nr 46, 17 maart 2006

<sup>2</sup> Nederlandse beantwoording enquête, Kamerstuk 2006-2007, 29234, nr 56, 20 april 2007



# Nederlandse aanpak van OS- beleidscoherentie



**Dit kabinet hecht veel gewicht aan de coherentie van onze inzet voor de ontwikkelingsdoelen. In de beleidsbrief “Een zaak van iedereen”<sup>3</sup> wordt geconstateerd dat de wereld tegelijk kleiner en ongelijker wordt. Er zijn goede kansen voor groei, investeringen en beter bestuur maar achterblijvers kunnen vaak de kloof niet overbruggen in de globaliserende wereld. De regering wil het voortouw nemen door het voeren van een coherent buitenlandbeleid. Ontwikkelingssamenwerking als katalysator voor ontwikkeling zal daarbij politieker worden met meer aandacht voor mensenrechten, vooral die van vrouwen, en een geïntegreerde aanpak om conflicten te beslechten.**

Het realiseren van de ontwikkelingsdoelen is niet alleen de opdracht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en niet alleen een kwestie van hulp. De Kabinetsagenda 2015<sup>4</sup> toont aan dat het hele kabinet hieraan is gecommitteerd. De prioriteiten die in die agenda en de beleidsbrief “Een zaak van iedereen” zijn geschetst vereisen een coherente aanpak. Klimaat en energie, groei en verdeling, het zijn coherentie-thema's bij uitstek. Een aantal van die raakvlakken tussen OS-beleid en andere beleidsterreinen wordt in aparte notities uitgewerkt, bijvoorbeeld als het gaat om landbouw en migratie.

In de eerste honderd dagen na het aantreden van het kabinet heeft een intensieve dialoog plaatsgevonden met actoren in de Nederlandse samenleving en daarbuiten over hoe de achterstanden bij het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's) te verkleinen, het eerste project uit het coalitieakkoord. Dit project heeft geresulteerd in de Kabinetsagenda 2015 en de Akkoorden van Schokland. Tijdens de publieksmanifestatie in Schokland op 30 juni 2007 werden 37 akkoorden getekend waarbij bedrijven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, particulieren en diverse ministers en staatssecretarissen waren betrokken. Ieder akkoord behelst een concrete afspraak tussen de betrokken partijen voor hun inzet op één of meerdere MDG's. Op basis van een analyse van de stand van zaken, achterstanden en knelpunten bij de MDG's is de Kabinetsagenda 2015 geformuleerd waarin de activiteiten van het gehele kabinet voor de MDG-realiseringsdoelen zijn bijeengebracht. Het gaat hier bij uitstek om een voorbeeld van coherent beleid waarbij de internationale ontwikkelingsdoelstellingen leidend waren voor de inzet op een veelheid aan beleidsterreinen. Dit sluit in het bijzonder aan bij het achtste Millennium Ontwikkelingsdoel, dat specifiek gaat over de inspanningen die de ontwikkelde landen moeten doen ter ondersteuning van de inspanningen van ontwikkelingslanden op de andere MDG's. Nederland publiceert regelmatig een voortgangsrapportage over de nationale inspanning voor MDG 8<sup>5</sup> en stimuleert andere landen hetzelfde te doen.

Nederland vervult op het terrein van OS-coherentie een voorhoedefunctie. In oktober 2007 heeft het onafhankelijke onderzoeksinstituut *Center for Global Development* in Washington wederom de jaarlijkse *Commitment to Development Index* gepubliceerd, ook wel de coherentie-index genoemd. Die index geeft een waardering van het beleid van de rijke landen tegenover ontwikkelingslanden op zeven afzonderlijke beleidsterreinen die van grote betekenis zijn voor ontwikkelingslanden. Het eindcijfer meet meer dan alleen de omvang en kwaliteit van de hulpinspanning maar ook de overheidsprestaties op gebieden als handel, investeringen, milieu, veiligheid en migratie. In de rangschikking van de 21 rijke landen komt Nederland in 2007 opnieuw op de eerste

<sup>3</sup> Kamerstuk 2007-2008, 31250, nr 1, 16 oktober 2007

<sup>4</sup> Kamerstuk 2006-2007, 31105, nr 1, 29 juni 2007

<sup>5</sup> MDG-8 rapportage, Kamerstuk 29234, nr 53, 6 oktober 2006



plaats<sup>6</sup>. Die hoge positie levert internationale erkenning op voor de kwaliteit in de breedte van ons integrale ontwikkelingsbeleid. Het vormt tegelijk een uitdaging die koppositie te handhaven en onze score te verbeteren. Nederland scoort op vrijwel alle beleidsterreinen bovengemiddeld maar op geen enkel deelsterrein als eerste. De eerste plaats op de totaalrangschikking hebben we te danken aan hoge scores op de omvang en kwaliteit van onze hulp, het beleid ter bevordering van directe investeringen in ontwikkelingslanden en ons milieubeleid. Op andere terreinen zoals handel en migratie behoren we binnen deze index nog niet tot de absolute top. Overigens kan een index niet meer zijn dan een benadering van de complexe werkelijkheid van de diverse beleidsterreinen en zal Nederland ook in de komende periode kritisch met het Center blijven meedenken over een verbetering van de effectmeting.

Nederland heeft in de afgelopen jaren een gerichte aanpak van OS-coherentie ontwikkeld die als voorbeeld dient voor vergelijkbare inspanningen in andere ontwikkelde landen. Tijdens de DAC Peer Review van 2006<sup>7</sup> werd dan ook geconstateerd dat Nederland een sterk raamwerk voor OS-beleidscoherentie heeft opgebouwd. Opeenvolgende kabinetten hebben prioriteit toegelikt aan het toestandbrengen van een brede en coherente benadering van het OS-beleid. Tussen de departementen is over veel gedeelde onderwerpen een goede samenwerking tot stand gebracht die ook tot uitdrukking komt in een aantal gezamenlijke beleidsnotities. Er vindt daarnaast een systematische screening op ontwikkelingsrelevantie plaats bij alle nieuwe voorstellen die in Brussel in EU-kader aan de orde komen. De speciale coherentie-eenheid binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken fungeert als aanjager in een aantal actuele dossiers waar de belangen van ontwikkelingslanden dienen te worden meegewogen. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in het tweede deel van deze rapportage. De eenheid stimuleert onderzoek om coherentietheema's uit te diepen en zorgt voor afstemming met vergelijkbare inspanningen in andere landen. Deze aanpak zal de komende periode met kracht worden voortgezet.

Het is zeker niet voldoende als Nederland als enige een dergelijk coherentiebeleid zou uitvoeren. Ook internationaal is er gelukkig een groeiend besef van het belang van OS-coherent beleid hoewel dit nog onvoldoende leidt tot vertaling in concrete acties. Het principe is vastgelegd in het achtste Millenniumdoel en de notie van wederzijdse verplichtingen uit de verklaring van de conferentie in Monterrey over ontwikkelingsfinanciering. Voortdurend hameren op dit principe en zelf het goede voorbeeld geven zullen er toe moeten leiden dat ook andere rijke landen vaker bereid zijn de ontwikkelingsbelangen te laten meewegen en dat we steun krijgen bij de besluitvorming in Brussel. Daarom heeft Nederland de afgelopen jaren ook veel nadruk gelegd op het toestandbrengen van een Europese structuur voor OS-coherentie, *policy coherence for development*, zowel formeel in Raadsconclusies als informeel in netwerken. Tegelijk worden waar mogelijk bilaterale partnerschappen gezocht, ook buiten de kring van de gelijkgezinde landen, en samenwerking met ngo's.

Een van de aanbevelingen van de DAC was om systematischer te werken aan monitoring en effectbepaling. In 2007 werd een uitgebreide evaluatie van het Europese coherentiebeleid in het kader van de zogenaamde 3C evaluatie (complementariteit, coördinatie en coherentie) van de

6 Center for Global Development, *Commitment to Development Index 2007, Netherlands Country Report*, David Roodman and Selvin Akkus, [www.cgdev.org/cdi](http://www.cgdev.org/cdi).

7 OECD Development Assistance Committee, *Peer Review of The Netherlands*, OECD 2006

Europese evaluatiediensten<sup>8</sup> gepubliceerd. In Nederland besteedde de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie in een apart hoofdstuk aandacht aan coherentie in het kader van de evaluatie van het Afrikabeleid die begin 2008 uitkwam<sup>9</sup>. De Nederlandse inspanningen op dit gebied bij onderhandelingen in de EU over katoen en snijbloemen werden in die evaluatie positief gewaardeerd.

<sup>8</sup> *Evaluation of the EU Institutions and Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development*, ECDPM et al, July 2007.

<sup>9</sup> IOB evaluatie "Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006; evaluatie van de bilaterale samenwerking", februari 2008.



# Voortgang en resultaten van specifieke coherentiedossiers

**De rapportage over specifieke dossiers richt zich op de ontwikkelingen en resultaten op beleidsterreinen buiten de hulp waarbij in de meeste gevallen andere ministeries dan Buitenlandse Zaken zijn betrokken. In de tekst wordt niet of nauwelijks ingegaan op de hulpinspanningen op dezelfde terreinen in de betrokken ontwikkelingslanden. Die hulpactiviteiten vormen immers al onderwerp van de regelmatige hulprapportages.**

### **3.1 Handel**

Dit kabinet zet zich met nadruk in voor een volwaardige participatie van ontwikkelingslanden in het wereldhandelsstelsel. Het coalitie-akkoord verwoordt de ambitie dat Europa zich sterk zal maken voor de positie van de arme landen binnen internationale organisaties als de WTO. De coherentie-inspanningen rond het handelsbeleid stonden de afgelopen jaren sterk in het teken van de afronding van de Doha-ronde in de WTO en het afsluiten van *Economic Partnership Agreements* (EPA's) door de EU met de ACS (Afrika, Caraïbische regio en Stille Oceaan regio)-landen. In aanvulling daarop is er groeiende aandacht voor handelsondersteunende hulp.

Hoewel de Doha-ronde uitdrukkelijk als een ontwikkelingsronde is gestart zijn de verwachtingen op dat punt in de loop van de onderhandelingen getemperd. Dat neemt niet weg dat een succesvolle afsluiting van deze ronde een belangrijke bijdrage kan leveren aan de handelsmogelijkheden voor ontwikkelingslanden en daarmee aan groei, ontwikkeling en armoedevermindering in die landen. Nadat de onderhandelingen in 2006 waren opgeschort heeft Nederland zich actief ingezet voor een spoedige hervatting. Vanaf eind 2007 lijken de besprekingen daadwerkelijk in een eindfase te zijn terechtgekomen. Binnen de geringe marges van flexibiliteit van vooral de grotere WTO-lidstaten wordt gezocht naar een evenwicht op de hoofdterreinen landbouw, industrieproducten en diensten. Wat de ontwikkelingsaspecten betreft heeft Nederland steeds ingezet op een ambitieus resultaat met een aanzienlijke verruiming van de markttoegang, in het bijzonder een volledig vrije markttoegang voor producten uit de minst ontwikkelde landen. Tegelijk zouden afspraken moeten worden gemaakt over een significante verlaging en disciplineren van de handelsverstoring landbouwsteun, in het bijzonder voor producten die van belang zijn voor ontwikkelingslanden (met name katoen). Tevens zou het resultaat voldoende flexibiliteit moeten laten aan ontwikkelingslanden, onder meer door extra ruimte voor speciale producten en vrijwaring bij landbouw. De in 2008 voorliggende onderhandelingsstukken bieden op deze punten de nodige vooruitgang maar behoeven op onderdelen verbetering. Teneinde ontwikkelingslanden in staat te stellen daadwerkelijk te profiteren van de geboden marktkansen zou als complement een versterkte inzet van *aid for trade* tot stand moeten komen. In Europees kader is daartoe in 2007 een gezamenlijke Europese strategie overeengekomen, waarbij voor Nederland voorop staat dat donoren vraaggestuurd werken en hun activiteiten goed afstemmen. De door de Commissie aangekondigde bijeenkomsten van technische experts in Brussel kunnen daarbij ondersteunend zijn.

Ook na de gehoopte afronding van de Doha-ronde zullen initiatieven voor vergroting van de handelskansen van ontwikkelingslanden moeten worden voortgezet. Aansluiting zal worden gezocht bij het bredere ontwikkelingsbeleid door een oriëntatie op groei en verdeling en door het bieden van voldoende beleidsruimte voor armoedebeleid afgestemd op de situatie in individuele landen, multilaterale regels voor eerlijke en duurzame handel en een niet-handelsverstoring aanpak van de klimaatproblematiek.

Voedselveiligheids- en kwaliteitseisen die aan producten worden gesteld spelen een steeds belangrijker rol in de internationale handel. Groeiende technische mogelijkheden in detectie-methoden en toenemende druk vanuit consumenten leiden er toe dat eisen steeds verder worden opgeschroefd om risico's te minimaliseren. Dit vormt voor ontwikkelingslanden vaak een belemmering voor hun toegang tot de wereldmarkt. De Nederlandse hulp op het gebied van productstandaarden is de afgelopen jaren dan ook in belang toegenomen. Dit geldt zowel de versterking van inspecties en instituties ter plaatse als het vermogen van lokale producenten om aan de eisen tegemoet te komen. Naast de steun die wordt gegeven aan capaciteitsversterking in ontwikkelingslanden tracht Nederland te voorkomen dat eisen ten aanzien van voedselveiligheid of kwaliteit worden misbruikt om de exportpositie van producenten in ontwikkelingslanden oneigenlijk aan te tasten. Tegelijk zet Nederland zich in voor het ontwikkelen van internationale standaarden waarbij ontwikkelingslanden volwaardig zijn betrokken.

Naast de multilaterale handelsdiscussie worden de mogelijkheden voor ontwikkelingslanden in sterke mate bepaald door regionale handelsakkoorden. Vanuit het perspectief van ontwikkelingssamenwerking was de afspraak tussen de ACS-landen en de EU om vóór 2008 WTO-conforme *Economic Partnership Agreements* uit te onderhandelen van het grootste belang.

Nederland heeft zich voortdurend sterk gemaakt voor de noodzakelijke ontwikkelingsdimensie van de beoogde akkoorden. Vanuit dit perspectief heeft Nederland aangedrongen op (i) asymmetrische akkoorden, zowel wat betreft de mate van marktopenstelling als de termijn waarop vrije markttoegang voor specifieke producten wordt gerealiseerd, waarbij de EU op voorhand volledige tarief- en quotavrije markttoegang zou moeten bieden; (ii) voldoende ruimte aan ACS-zijde voor het uitzonderen van liberalisatie van producten die belangrijk zijn voor voedselzekerheid en (rurale) ontwikkeling in deze landen; (iii) versimpeling en versoepeling van de oorsprongsregels voor ACS-producten onder EPA's.

Toen de onderhandelingen in de loop van 2007 onvoldoende voortgang boekten heeft Nederland zich er sterk voor gemaakt dat geen ACS-land er op 1 januari 2008 op achteruit zou gaan wat betreft toegang tot de Europese markt. Nederland steunde de meer pragmatische aanpak van de EPA-onderhandelingen die de Commissie voorstelde, waarbij interim akkoorden met betrekking tot uitsluitend goederen werden afgesloten. Vooruitlopend op uiteindelijke EPA's zou de EU alvast vanaf 1 januari 2008 haar aanbod voor volledig vrije markttoegang (met overgangsperiodes voor rijst en suiker) toepassen voor alle ACS-landen die een interim-akkoord met de EU wisten te bereiken.

Nederland is tevreden over het feit dat op deze wijze voorlopige goederenovereenkomsten zijn getekend met vrijwel alle ACS-landen waarvoor een terugval in markttoegang tot de EU dreigde op 1 januari 2008. Zoals bekend behouden de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) vrije markttoegang dankzij het *Everything-but-Arms* initiatief, maar zouden niet-MOL's zonder akkoord op 1 januari terugvallen op het veel minder gunstige regime van het Algemeen Preferentieel Stelsel. De meeste van de landen waarvoor dit laatste een werkelijke bedreiging voor hun export betekende hebben een regeling weten te treffen.

De nu afgesloten akkoorden lijken te voldoen aan WTO-randvoorwaarden, waarbij de door Nederland beoogde asymmetrie in principe tot stand is gekomen. Zo implementeert de EU haar aanbod voor tarief- en quotavrije markttoegang op 1 januari 2008, terwijl de ACS-landen veelal tot 15 jaar de tijd hebben om tot 80 procent van de invoer uit de EU te liberaliseren. Ook worden veel voor de ACS-landen belangrijke producten, met name in de landbouwsfeer, buiten de



liberaliseringsafspraken gehouden. Verder zijn de oorsprongregels op bepaalde onderdelen verbeterd; zo mogen ACS-landen nu geïmporteerde stoffen verwerken tot kleding die vervolgens tariefvrij als ACS-product ingevoerd kan worden in de EU. Hoewel de akkoorden dus een aantal positieve aspecten kennen zal in de nu volgende fase van het EPA-proces moeten worden gezien hoe doorkruising van het proces van regionale integratie kan worden voorkomen. Met name in regio's bestaande uit een douane-unie waarbij alleen individuele niet-MOL's voorlopige goederenakkoorden hebben afgesloten (bijvoorbeeld Ghana en Ivoorkust in de ECOWAS-regio), is het vanuit het oogpunt van regionale economische ontwikkeling van belang dat voor de toekomst een gezamenlijke behandeling van de import van Europese producten wordt overeengekomen.

Al enige jaren geleden heeft de Europese Commissie aangekondigd het stelsel van preferentiële oorsprongregels te willen herzien. Inzet is om te komen tot een ontwikkelingsvriendelijk en sterk vereenvoudigd stelsel op basis van de lokaal toegevoegde waarde. Pogingen om tot een structurele herziening te komen in het kader van de EPA-onderhandelingen zijn niet doorgezet wegens tijdgebrek. In plaats van een alomvattende herziening werd voor wat betreft de oorsprongregels een zogeheten Cotonou-plus benadering gevolgd: geen vereenvoudiging, wel een op ad hoc basis verbeterde preferentiële toegang voor de ACS-landen die een EPA afsloten. De Europese Commissie heeft tenslotte in oktober 2007 een voorstel gepresenteerd voor herziening van de oorsprongregels voor het Algemeen Preferentieel Stelsel, dat als eerste stap dient voor volledig herziene oorsprongregels die kunnen worden toegepast in alle preferentiële akkoorden. Het is echter moeilijk om in Europees verband consensus te bereiken over een dergelijk systeem. Vanuit diverse lidstaten wordt, mede uit protectionistische overwegingen, voorgesteld vast te houden aan het huidige ingewikkelde stelsel, met slechts marginale verbeteringen in de preferentiële toegang voor ontwikkelingslanden. Nederland streeft naar een substantiële herziening van de preferentiële oorsprongregels gericht op een transparant, ontwikkelingsvriendelijk en handelsfaciliterend stelsel.

### **3.2 Landbouw**

Landbouw is bij uitstek een sector die bepalend is voor groei en ontwikkeling in de armste landen en het realiseren van de eerste Millennium Ontwikkelingsdoelstelling. Overheidsbeleid dat ingrijpt op de wisselwerking tussen de landbouwproductie in ontwikkelingslanden en de wereldmarkt heeft dan ook altijd veel aandacht gekregen in het streven naar OS-coherentie. Bescherming van de eigen markt met hoge tarieven en handelsverstoringe subsidies voor landbouwproducten in de ontwikkelde landen gaan vaak ten koste van de boeren in ontwikkelingslanden. Door dit thema hoog op de politieke agenda te plaatsen en mede onder druk van internationale onderhandelingen is er sprake van gestage, zij het beperkte, vooruitgang bij het scheppen van betere kansen voor ontwikkelingslanden op de internationale markten voor landbouwproducten.

In de afgelopen jaren zijn belangrijke hervormingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU tot stand gekomen waardoor de ondersteuning van de Europese landbouw minder handelsverstoringe is geworden. Door deze hervormingen, het besluit om alle landbouwproducten uit de minst ontwikkelde landen volledige vrije toegang te geven en het aanbod om alle exportsubsidies uit te faseren zijn de mogelijkheden verruimd voor export uit ontwikkelingslanden en positieve impulsen gegeven aan de WTO-onderhandelingen. In het



kader van die onderhandelingen blijft Nederland streven naar verdere verbetering voor markttoegang van landbouwproducten uit ontwikkelingslanden. Tegelijk zal de hervorming van het GLB doorgaan. De belangen van ontwikkelingslanden zullen ook in de komende jaren zwaar moeten wegen in de keuzes die gemaakt worden over de toekomstige inrichting van het GLB. In november 2007 presenteerde de Europese Commissie een Mededeling over de zogenaamde *Health Check* van het GLB die kan worden gezien als een opmaat voor de EU-begrotingsherziening. De Nederlandse inzet bij zowel de health check als de begrotingsherziening is om resterende handelsversturende elementen af te bouwen teneinde mede recht te doen aan de belangen van ontwikkelingslanden <sup>10</sup>.

In de praktijk spitsen de problemen voor markttoegang van ontwikkelingslanden en concurrentie met gesubsidieerde producten op derde markten zich toe op een aantal specifieke producten van de rijke landen: suiker, rijst, katoen, vlees, groente en fruit zijn voorbeelden. Naast algemene markthervormingen blijft het van belang voor deze specifieke producten verbeteringen in de markttoegang van ontwikkelingslanden na te streven.

De hervorming van de Europese markt voor suiker zoals ingezet in 2005 is in de afgelopen periode voortgezet. Dit leidt aan de ene kant, door verlaging van de prijssteun, tot lagere prijzen voor ontwikkelingslanden die onder het EU suikerprotocol of als MOL's bepaalde hoeveelheden tegen interne EU-prijzen konden leveren. Aan de andere kant is er sprake van verbeterde marktopening voor de armste landen. In het kader van de EPA-overeenkomsten hebben ACS-landen uitzicht op infasering van vrije markttoegang voor suiker gekregen, net als de minst ontwikkelde landen na 2009 via het EBA-initiatief. Dit heeft ertoe geleid dat de EU het suikerprotocol per september 2009 heeft opgezegd. Voor sommige ontwikkelingslanden biedt dit kansen, voor andere suikerproducerende landen kan de combinatie van lagere prijzen en preferenties er toe leiden dat suikerexport niet langer rendabel is.

<sup>10</sup> Brief Minister van LNV, Kamerstuk 28625, nr 54, 10 december 2007 en Nederlandse prioriteiten voor een moderne EU-begroting, Kamerstuk 31202, nr. 24, 18 april 2008.



Wat betreft katoen vormde het mandaat van Hongkong het uitgangspunt voor de inspanningen tot disciplineren van handelsverstoringende subsidies in het kader van de Doha-onderhandelingen. Een extra verlaging van de subsidies op katoen van vooral de VS blijft een van de moeilijkste punten in die onderhandelingen. De EU handhaafde de druk door de uitgangspunten van de Afrikaanse katoenproducerende landen op dit punt te steunen. Nederland zet in op een ambitieus en specifiek resultaat voor katoen in de ronde. Een resultaat voor katoen blijft echter afhankelijk van overeenstemming over het totaalpakket in de landbouw. De EU heeft zelf een stap gezet met de gedeeltelijke ontkoppeling van steun voor de katoensector in 2004. Naar aanleiding van de verwerping van de daaraan ten grondslag liggende impactstudie door het Europese Hof van Justitie is in 2007 een nieuwe studie gedaan die ook tot een nieuwe verordening moet leiden. Hierin wordt gesteld dat de afgesproken ontkoppeling tot 65% voldoende waarborg geeft aan de katoenproducerende lidstaten (Griekenland en Spanje) die een verdragsmatige claim op steun hebben. Nederland heeft zich ook bij de nieuwe verordening op het standpunt gesteld dat ontkoppeling er toe zal leiden dat de Europese katoenproducenten zich aanpassen aan de wereldmarkt en meer ruimte ontstaat voor katoenproducenten uit ontwikkelingslanden, met name in Afrika. Nederland heeft gepleit voor volledige ontkoppeling.

Een voor ontwikkelingslanden belangrijke stap in de voortgaande hervorming van het GLB werd in 2007 gezet met de aanpassing van de marktordening voor groenten en fruit. Dit is een voor ontwikkelingslanden belangrijke exportsector en in de voorbereiding van de onderhandelingen is door Nederland aandacht gevestigd op de specifieke ontwikkelingsbelangen die hierbij in het geding zijn. De Commissie kwam vervolgens met voorstellen die voorzagen in afschaffing van uitvoerrestituties en de aan productie gekoppelde verwerkingssteun, waardoor dit deel van de voor ontwikkelingslanden nadelige marktverstoring aanzienlijk wordt teruggebracht. De voorstellen strekten zich daarentegen niet uit tot de resterende tarieven voor groente en fruit omdat die onderdeel uitmaken van de lopende Doha handelsronde. De hervorming van de marktordening voor groente en fruit nam de voorstellen van de Commissie grotendeels over, zij het dat voor de afschaffing van de verwerkingssteun overgangstermijnen tot maximaal vijf jaar werden ingesteld.

Om gebruik te maken van de kansen die de hervormingen van het GLB aan ontwikkelingslanden bieden zal er de komende jaren veel aandacht moeten worden besteed aan de ontwikkeling van de landbouwsector in de ontwikkelingslanden zelf. Voor de Nederlandse betrokkenheid hierbij zijn verwezen naar de nota over landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid die onlangs naar de Kamer is gezonden door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van LNV<sup>11</sup>.

### 3-3 Non trade concerns

Het proces van globalisering en de daarmee samenhangende toegenomen handel met ontwikkelingslanden hebben tot gevolg dat in Nederland producten op de markt komen die onder omstandigheden zijn gemaakt die hier wettelijk niet zijn toegestaan of sociaal onacceptabel worden geacht. Dit heeft geleid tot maatschappelijke en politieke zorgen over de effecten van internationale handel op uiteenlopende zaken als volksgezondheid, milieu,

<sup>11</sup> Kamerbrief inzake toelichting op de inzet ten aanzien van landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid in ontwikkelingslanden, mei 2008.



arbeidsnormen, nationale veiligheid, culturele identiteit, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Deze maatschappelijke zorgen en waarden worden vaak benoemd als *non-trade concerns* (NTC's). In discussies op verschillende beleidsterreinen hebben met NTC's verbonden overheidsmaatregelen al expliciet hun intrede gedaan. Daarbij valt te denken aan duurzaamheidseisen aan biobrandstoffen, hout en vis, naleving van fundamentele arbeidsnormen en normen samenhangend met dierenwelzijn. Waar deze maatschappelijke wensen tot uiting zouden komen in unilaterale, verplichte instrumenten van de overheid, blijkt dat de koppeling aan handel soms kan leiden tot spanning met het juridisch bindende kader van de WTO. Het is niet altijd duidelijk in hoeverre een dergelijke extra-territoriale koppeling wél mogelijk is en of deze beleidsmatig wenselijk is. Daarnaast maken NTC's steeds nadrukkelijker deel uit van subsidievoorwaarden en programma's gericht op duurzaam inkopen door de overheid en van private initiatieven, bijvoorbeeld in de vorm van certificering. Pogingen om aan NTC's tegemoet te komen door middel van nationale regelgeving kunnen soms (onbedoelde) neveneffecten hebben op de markttoegang van ontwikkelingslanden en daarmee op armoedevermindering en duurzame ontwikkeling. Aan de andere kant kan verbreding van het instrumentarium ook nieuwe exportkansen scheppen voor ontwikkelingslanden en introductie van duurzame productiemethoden aldaar bevorderen.

Vanuit het oogpunt van OS-coherentie is de uitdaging hoe het beste rekening kan worden gehouden met dergelijke maatschappelijke zorgen en waarden zonder afbreuk te doen aan de kansen voor ontwikkelingslanden om te profiteren van het globaliseringsproces. Hoewel ieder



beleidsterrein specifieke kenmerken heeft is er veel voor te zeggen algemene uitgangspunten voor het omgaan met NTC's te hanteren. Startpunt van het Nederlandse beleid is dat NTC's aandacht verdienen vanwege hun intrinsieke belang en omdat onvoldoende aandacht voor NTC's het maatschappelijke draagvlak voor het multilaterale handelstelsel kan ondermijnen. De inzet hierbij is altijd geweest dat maatregelen die nodig zijn voor het bereiken van NTC-doelen, moeten voldoen aan de Nederlandse en Europese verplichtingen in WTO-kader en niet onnodig handelsbelemmerend of discriminerend mogen zijn in de uitvoering. Handelsmaatregelen gericht op NTC's hebben in de afgelopen jaren in ontwikkelingslanden verzet opgeroepen vanwege de overtuiging dat dergelijke maatregelen zijn ingegeven door protectionistische motieven en de wens van Westerse landen om exporterende ontwikkelingslanden hun sociale, ethische of culturele waarden en voorkeuren op te leggen.

De beleidsuitdaging wordt verder versterkt door gebrek aan nationale of internationale consensus over wat NTC's precies inhouden, welke NTC's werkelijk mondiaal c.q. grensoverschrijdend van aard zijn, welke maatregelen wél of niet geoorloofd zijn onder de huidige WTO-regels en welke instrumenten werken in de praktijk. Gezien deze onduidelijkheden is, in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse zaken, in het najaar van 2007 een wetenschappelijke studie<sup>12</sup> verschenen die zich richt op de mogelijkheden en beperkingen van het WTO-verdrag en van andere internationale verdragen om eenzijdig NTC-gerichte maatregelen te nemen. Deze studie heeft een belangrijke rol gespeeld in de maatschappelijke dialoog over dit onderwerp in 2007 en 2008.

De Nederlandse regering beraadt zich op een algemeen beleid ten aanzien van NTC's. In de loop van 2008 wordt daarover een nieuw regeringsstandpunt geformuleerd. Voorafgaand aan de formulering van het regeringsstandpunt is onder leiding van het eerstverantwoordelijke Ministerie van Economische Zaken een brede maatschappelijke dialoog over verschillende NTC's georganiseerd. In verdiepingsbijeenkomsten is aandacht besteed aan onder andere dierenwelzijn, duurzame biomassa, arbeidsnormen en hout. Een breed scala aan belanghebbenden heeft deelgenomen aan deze dialoog en bijgedragen aan de beleidsontwikkeling in de publieke sector en de handelspolitiek, maar ook aan de mogelijke rollen die de maatschappij en het bedrijfsleven zélf kunnen vervullen<sup>13</sup>.

Uitgangspunten vanuit het oogpunt van OS-coherentie voor het Nederlandse en Europese beleid ten aanzien van NTC's zijn internationale samenwerking en zoveel mogelijk respect voor de soevereiniteit en de eigen prioriteitsstelling van ontwikkelingslanden. Inzet bij de toepassing van het handelsinstrumentarium is dat dit zo min mogelijk handelsverstoring zou moeten zijn. Het kabinet beziet daarbij hoe de bestaande ruimte en grijze gebieden in de verplichtingen in WTO-kader optimaal kunnen worden benut ter bevordering van duurzame handel. Internationale samenwerking kan verder worden vormgegeven bijvoorbeeld via vrijwillige partnerschappen en toegespitste multilaterale kaders met een brede aanpak waarbij ook effectieve handelsmaatregelen mogelijk zijn. Door internationale standaarden te ontwikkelen die rekening houden met gezamenlijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden, verschillende omstandigheden en capaciteiten kunnen we mondiaal duurzame ontwikkeling bereiken, armoede verminderen en arbeidsnormen, milieubescherming en dierenwelzijn permanent op een hoger plan tillen.

<sup>12</sup> P. Van den Bossche, N. Schrijver, G. Faber, *Unilateral Measures Addressing Non-Trade Concerns*, The Hague, 2007.

<sup>13</sup> Zie website [www.handelenduurzaamheid.nl](http://www.handelenduurzaamheid.nl)



### 3.4 Duurzaam visserijbeleid

Kernpunten van dit coherentiethema zijn de duurzame visserijakkoorden van de EU, disciplineren van visserijsubsidies in de WTO-onderhandelingen en markttoegang voor vis en visproducten. Daarnaast wordt gewerkt aan het opzetten van publiekprivate partnerschappen in enkele West-afrikaanse landen, in samenwerking met LNV, het Nederlandse bedrijfsleven en ngo's.

In de afgelopen jaren is actief ingezet op de verbetering van de door de EU afgesloten visserijpartnerschapovereenkomsten met ontwikkelingslanden, met name in Afrika. Er is nu meer transparantie rond de onderhandelingen met derde landen dan voorheen, hoewel de Europese Commissie nog steeds de neiging heeft enigszins solitair te opereren. De belangen van ontwikkelingslanden lijken in het proces ook beter te zijn gewaarborgd. Zo sluit de EU partnerschapovereenkomsten voor de visserij met een financiële vergoeding voor de toegang tot de visgronden van ontwikkelingslanden. Een percentage van de financiële vergoeding wordt opzij gezet om het beleid voor de visserijsector in het partnerland te ondersteunen om zo verantwoorde en duurzame visserij te bevorderen. De nadruk ligt nu meer op ondersteuning aan derde landen bij het opzetten van een eigen visserijbeleid dat zowel aan de economische ontwikkeling als aan de bescherming van de visbestanden bijdraagt. Ondanks het feit dat dit beleid nu gestalte heeft gekregen, laten de uitvoering en controle van deze overeenkomsten te wensen over. Overbevissing ligt op de loer, aangezien betrouwbare wetenschappelijke data over de visstand vaak ontbreken en het ook niet altijd duidelijk is hoeveel er door de Europese en andere vissers daadwerkelijk gevestigd wordt. In het kader van beleidscoherentie gericht op duurzame visserij in ontwikkelingslanden moet er meer aandacht komen voor zaken als wetenschappelijk onderzoek, de opzet van internationale beheerssystemen en versterking van nationaal beheer en controle.

In 2001 is in Doha afgesproken in WTO-kader visserijsubsidies te disciplineren vanwege de negatieve effecten op de visbestanden en de concurrentievervalsing. Nederland heeft hieraan gevolg gegeven door het belang van ontwikkelingslanden mee te nemen in de Nederlandse opstelling in de EU, mede op basis van een door OS gefinancierde studie van het International Centre for Trade and Sustainable Development en in overleg met ontwikkelingslanden. Met de onderhandelingen over de *Doha Development Agenda* en effectieve disciplines voor visserijsubsidies in de finale fase zet Nederland zich ervoor in dat de belangen van ontwikkelingslanden en duurzaamheid voldoende mee worden genomen<sup>14</sup>. Nederland steunt de lijn dat visserijsubsidies die leiden tot overcapaciteit en overbevissing moeten worden verboden. Tegelijk zal er voor ontwikkelingslanden een regime moeten komen dat ruimte laat voor duurzame ontwikkeling van hun visserijsector.

De markttoegang voor vis (producten) uit ontwikkelingslanden wordt mede bepaald door sanitaire EU importmaatregelen, tarieven op visproducten, regels van oorsprong en etikettering. Nadere inspanning op die gebieden maakt deel uit van het eerder beschreven coherentiebeleid op handelsterrein.

<sup>14</sup> Brief LNV, Kamerstuk 2006-2007, 21501-32, nr 201, 20 maart 2007



### 3.5 Klimaat, energie en duurzame ontwikkeling

#### Klimaat

De relatie tussen klimaat en ontwikkeling vormt één van de prioritaire aandachtsgebieden in het beleid van dit kabinet. Na een impasse van een aantal jaren in de internationale onderhandelingen werd tijdens de Klimaat Conferentie op Bali in 2007 (het 'Bali Action Plan') in het kader van het VN Klimaatverdrag afgesproken een internationaal akkoord uit te werken over het tegengaan van klimaatverandering in de periode na afloop van het Kyoto Protocol in 2012<sup>15</sup>. De ministers van VROM en voor Ontwikkelingssamenwerking namen gezamenlijk deel aan de bijeenkomst in Bali. Zij ondersteunden namens Nederland, met de EU, onder meer het besluit om in de onderhandelingen over een nieuw internationaal akkoord aandacht te besteden aan de vraag hoe ontwikkelingslanden ondersteund kunnen worden met o.a. technologische en aanvullende financiële hulp van industrielanden.

Belangrijkste uitdaging in de klimaatonderhandelingen is de patstelling te doorbreken. Het klimaatprobleem en de oplossingen daarvoor zijn dermate complex en omvangrijk dat het bijzonder moeilijk is op mondiale schaal voor elkaar te krijgen dat alle landen gelijktijdig de gezamenlijke maar gedifferentieerd verantwoordelijkheden omzetten in concrete maatregelen. De mondiale spelers zijn daarbij grofweg in vier groepen te verdelen die elk hun eigen redenen naar voren brachten om niet als eerste te hoeven bewegen: de EU, de overige geïndustrialiseerde

<sup>15</sup> Brief VROM en OS over het toekomstig internationaal klimaatbeleid, Kamerstuk 2007-2008, 30495, nr 4, 29 april 2008

landen, de opkomende economieën en de armere ontwikkelingslanden. Om uit deze impasse te komen heeft de EU in 2007 de eerste stap gezet: in elk geval een emissiereductie van 20% (in 2020 ten opzichte van 1990) en zelfs 30% zodra er een adequaat internationaal klimaatregime tot stand komt.

In Bali zijn de vier belangrijke bouwstenen voor verdere actie geïdentificeerd: mitigatie, adaptatie, technologie en financiering. In dit complexe geheel zullen van de armere ontwikkelingslanden geen emissiereductiedoelen worden verwacht, omdat hun bijdrage aan de mondiale CO<sub>2</sub>-uitstoot gering is. De gevolgen van klimaatverandering doen zich echter in toenemende mate juist in de armere landen gelden. In het kader van zowel emissiereductie als adaptatie aan klimaatverandering zijn technologie-overdracht en het beschikbaar komen van financiering cruciaal. Geconstateerd mag worden dat hierin de afgelopen jaren onvoldoende voortgang is geboekt.

Voor de totstandkoming van een kosteneffectief en efficiënt klimaatbeleid zijn een goed functionerende mondiale koolstofmarkt en emissiehandel belangrijk. Tot nu toe is hiervan onvoldoende sprake. Het zijn vooral de geïndustrialiseerde landen en opkomende economieën die betrokken zijn bij CO<sub>2</sub>-handel. Daarmee blijft een groot potentieel van opties voor CO<sub>2</sub>-reductie in armere landen onbenut.

Voor ontwikkelingslanden is onder het Kyoto Protocol het Adaptation Fund opgericht. De Kyoto-partners bereikten tijdens de top in Bali overeenstemming over de modaliteiten van dit fonds, dat onder andere gevuld zal worden met een deel van de opbrengsten van *Clean Development Mechanism* (CDM) projecten. Betrouwbare informatie over de kosten en gevolgen van klimaatverandering is van groot belang. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van VROM hebben daarom besloten om gezamenlijk met het VK een onderzoek te laten verrichten naar de kosten van adaptatie in ontwikkelingslanden. Planning van adaptatiemaatregelen is immers slechts mogelijk indien inzicht bestaat in de kosten daarvan en de mogelijke kostendragers.

Het is gewenst dat naast economische -en milieubelangen ook het ontwikkelingsperspectief voldoende aandacht krijgt in mondiaal klimaatbeleid. Naast de bijdrage van reguliere ontwikkelingshulp aan een beter milieubeleid in ontwikkelingslanden kan de ontwikkeling van additionele financiële instrumenten bijdragen aan een efficiënte, effectieve en rechtvaardige financiële architectuur voor internationaal klimaatbeleid, mits zij een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van bestaande instrumenten en een duidelijke vraag vervullen. Mogelijke additionele instrumenten zijn echter nog nauwelijks uitgewerkt in nationaal en EU-verband. De op Bali gemaakte afspraak om hierover te onderhandelen moeten nu concreet worden gemaakt. Nederland heeft het belang van financiering in multilateraal verband benadrukt en de wens geuit het thema onder andere in het kader van de klimaattop eind 2008 te bespreken.

In het kader van beleidscoherentie zal aandacht worden besteed aan de toegankelijkheid van diverse flexibele instrumenten voor klimaatfinanciering zoals het *Clean Development Mechanism* en het *Emission Trading Scheme* voor ontwikkelingslanden, aan een rechtvaardige verdeling van emissierechten én het voorkomen van discriminatoire handelsmaatregelen.

## Energie

De Nederlandse intentie om bij te dragen aan het Johannesburg Plan of Action op het gebied van de energievoorziening van de armen is onverminderd van kracht. Het kabinet heeft daarom voor de periode 2007-2010 500 miljoen euro ter beschikking gesteld voor duurzame energie in ontwikkelingslanden. Bij de programmering van de extra middelen wordt gestreefd naar verbetering van de samenhang tussen armoedebestrijding en internationale milieu- en klimaatdoelstellingen.

De brede energieagenda wordt in Nederland behandeld door meerdere departementen, waaronder OS, VROM, EZ en Financiën. De samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen is steeds pregnanter geworden. Waar vroeger de terreinen energievoorzieningszekerheid, klimaatverandering en toegang tot energie voor de armen in betrekkelijk isolement, naast elkaar door verschillende departementen werden behandeld, is nu sprake van een grotere coherentie tussen de drie thema's. De toenemende aandacht voor klimaatverandering heeft de samenwerking gestimuleerd. De (extra) middelen voor duurzame energie voor de armen worden door OS in afstemming met VROM geprogrammeerd. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de potentiële emissiereducties die kunnen worden gerealiseerd in ontwikkelingslanden en met de mogelijke bijdrage van ontwikkelingslanden aan een duurzame energievoorziening in Nederland (biomassa).

De discussie over klimaatverandering en energie heeft een extra dimensie toegevoegd aan het toch al complexe vraagstuk van de voedselproductie en voedselzekerheid. Zowel het aanbod als de vraag naar biomassa, ten behoeve van voedsel, veevoer en biobrandstoffen, zijn aan sterkere fluctuaties onderhevig dan in het verleden, terwijl steunregimes die in het verleden dergelijke fluctuaties temperden (o.a. buffervoorraden en subsidies) verminderd zijn. De consequenties van deze verbanden zijn nog niet goed te overzien en er is dringend behoefte aan nieuwe inzichten in de relatie tussen voedselproductie, gebruik van biomassa en voedselzekerheid. Enerzijds zien ontwikkelingslanden in de gestegen grondstoffenprijzen en de productie van biobrandstoffen kansen op ontwikkeling en een verhoging van hun energiezekerheid. Anderzijds dreigt voor andere delen van de bevolking voedselschaarste en afnemende voedselzekerheid door stijgende prijzen. Met de huidige bijmenging is het wereldwijde effect van biobrandstoffen nog zeer beperkt ten opzichte van bijvoorbeeld het gebruik van biomassa als veevoer, met uitzondering van mais in de VS. In het kader van de Europese inspanningen om klimaatverandering tegen te gaan en op grotere schaal duurzame biobrandstoffen verplicht bij te mengen is het noodzakelijk om de (indirecte) effecten nauwkeurig te blijven volgen en te blijven streven naar eerlijke markten, kosteneffectieve biobrandstoffen en internationale afspraken over duurzaamheidsstandaarden (o.a. milieu en sociale omstandigheden).

### 3.6 Intellectueel eigendom en medicijnen

Ontwikkelingslanden kampen met grote problemen op het terrein van volksgezondheid. Voor veel ziektes die vooral voorkomen in ontwikkelingslanden zijn geen medicijnen voorhanden of alleen tegen een (te) hoge prijs. Sinds het WTO-besluit uit 2003 kunnen landen gebruik maken van flexibiliteit onder de TRIPS-afspraken op het gebied van intellectueel eigendom. Deze flexibiliteit maakt het mogelijk voor arme ontwikkelingslanden om een dwanglicentie voor import uit een derde land af te geven om zo aan de benodigde medicijnen onder octrooi te komen. Tot

nu toe wordt deze mogelijkheid nauwelijks door ontwikkelingslanden gebruikt. Te grote internationale politieke druk om er geen gebruik van te maken en te veel administratieve rompslomp lijken hier debet aan. Dit wil niet zeggen dat de regeling overbodig is geweest. Ontwikkelingslanden hebben met dit besluit (in 2005 omgezet in een amendement van het TRIPS-verdrag) een belangrijk instrument in handen bij prijsonderhandelingen over medicijnen met farmaceutische bedrijven. Nederland blijft dit proces nauwgezet volgen mede vanwege activistischer beleid van enkele ontwikkelingslanden (o.a. Thailand en India) die binnen de grenzen van de flexibiliteit opereren.

De afgelopen jaren is de prioriteit binnen dit dossier verschoven naar de bredere discussie in de WHO werkgroep over gezondheidszorg, innovatie en intellectuele eigendomsrechten (het zogenaamde IGWG proces). Doel van deze werkgroep is om een strategie en werkplan te creëren om zowel ontwikkeling als beschikbaarheid van medicijnen voor armen te bevorderen. In juni 2007 heeft Nederland, samen met OESO/DAC, in Noordwijk een succesvolle High Level Meeting over “*Policy coherence for availability of medicines for emerging and neglected infectious diseases*”<sup>16</sup> georganiseerd. Dit heeft de Noordwijk Medicines Agenda opgeleverd. Inhoudelijke follow-up loopt vooral via de IGWG WHO-werkgroep. Daarnaast steunt Nederland het initiatief van de autoriteiten van Kameroen om een vervolgconferentie te organiseren voor Afrikaanse landen. Die conferentie zal moeten leiden tot een vraaggestuurde invulling van de Noordwijk Medicines Agenda. In nauwe samenwerking tussen betrokken ministeries (VWS, BZ en EZ) heeft Nederland een actieve bijdrage geleverd aan de EU-standpuntbepaling in IGWG II en zal die lijn voortzetten naar de vervolgbijeenkomst in 2008. Nederland opereert eensgezind in dit proces, maar merkt dat veel andere landen het moeilijk vinden om een consistent en ambitieus standpunt te formuleren door tegengestelde (handels)belangen. Om ook op de procesmatige kant van het proces invloed uit te oefenen worden allianties aangegaan met gelijkgezinde landen en is ondersteuning aangeboden aan het EU voorzitterschap. Tijdens de World Health Assembly van mei 2008 zijn de strategie en het werkplan goedgekeurd. Daarna zal Nederland actief toezien dat het werkplan geïmplementeerd gaat worden.

Naast de dwanglicenties voor medicijnen richt de discussie over intellectueel eigendom zich op het eigendomsrecht op plantenvariëteiten (art. 27 TRIPS). Dit speelt vooral in onderhandelingen over bilaterale handelsverdragen. De EU streeft daarbij in het algemeen naar een meer restrictieve bescherming binnen de ruimte die TRIPS laat. Daarbij gaat het vooral om de inperking van het recht van boeren om plantmateriaal uit eigen oogst te mogen hergebruiken of op kleine schaal te verkopen. Het is van belang daarbij het belang van kleine boeren in ontwikkelingslanden voldoende te laten meewegen.

Na enige jaren van uitgebreide debatten is WIPO als verantwoordelijke organisatie op dit terrein erin geslaagd een “*Development Agenda*” vast te stellen. Deze zal de basis moeten leveren voor een relevante bijdrage van WIPO aan het ontwikkelen en implementeren van systemen van intellectuele eigendomsbescherming die meer specifiek toegesneden zijn op de behoeften en mogelijkheden van ontwikkelingslanden. Zulke systemen zouden meer toegang tot kennis moeten verschaffen en een betere bescherming moeten bieden tegen onrechtmatige toe-eigening van inheemse kennis.

<sup>16</sup> Noordwijk Medicines Agenda, 21 juni 2007, OECD High Level Forum.



### 3.7 Migratie

In de afgelopen vier jaar zijn de beleidsprioriteiten van de in 2004 uitgebrachte notitie *Ontwikkeling en Migratie*<sup>17</sup> verder uitgewerkt. Hierover is de Tweede Kamer door middel van een vijftal voortgangsrapportages geïnformeerd.

De concretisering van de ontwikkelingsdimensie in het migratiebeleid komt tot uitdrukking in de volgende prioriteiten:

- Meer aandacht voor migratie in de ontwikkelingsdialoog en voor ontwikkeling in de migratiedialoog.
- Stimuleren van circulaire migratie / *brain gain* met nadruk op tijdelijke arbeidsmigratie.
- Versterken van de relatie tussen geldovermakingen van migranten en ontwikkeling.
- Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties bij het beleid.
- Bevorderen van duurzame terugkeer (en herintegratie in het land van herkomst).
- Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement.

In het Algemeen Overleg over de vijfde voortgangsrapportage op 26 april 2007 hebben de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Justitie toegezegd een nieuwe notitie uit te brengen, waarin actuele beleidsaccenten worden gelegd voorzien van concrete actiepunten. Deze notitie wordt naar verwachting medio 2008 aan de Kamer aangeboden.



<sup>17</sup> Notitie *Ontwikkeling en Migratie*, Kamerstuk 29693, nr 1, 9 juli 2004

Het onderwerp kreeg een prominente rol op het multilaterale toneel toen de *Global Commission on International Migration* (GCIM) in 2005 haar rapport aan toenmalig SGVN Kofi Annan presenteerde en hierin een aantal beleidsaanbevelingen deed. Op initiatief van Annan volgde hierop in september 2006 de VN Hoge Politieke Dialoog over Migratie en Ontwikkeling. Werd migratie eerder als een probleem benaderd, nu lag de nadruk op kansen en mogelijkheden die migratie kan hebben voor de ontwikkeling van landen. Ook negatieve effecten van migratie, zoals illegale migratie, mensenhandel en xenofobie zijn aan de orde gekomen. Besloten werd tot een wereldwijde dialoog tussen staten door middel van informele en vrijwillige bijeenkomsten. België werd de organisator en gastland van de eerste bijeenkomst van het zogeheten *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) dat plaatsvond in juli 2007.

Tijdens de Europese Raad van december 2005 werd de *Algehele aanpak voor migratie: prioritaire acties gericht op Afrika en het Middellandse Zeegebied* aangenomen. Deze benadrukte vooral het belang van coherente samenwerking en een geïntegreerde aanpak. Na de succesvolle Afrikaanse conferenties van Rabat en Tripoli over samenwerking tussen de EU en Afrikaanse landen op het gebied van migratie, heeft de Commissie in november 2006 haar mededeling *Eén jaar algehele aanpak van migratie: naar een alomvattend Europees migratiebeleid* gepresenteerd. Hiermee werd voortgebouwd op afspraken van voornoemde conferenties en op reeds bestaande dialoog in het kader van het Verdrag van Cotonou. Tijdens de EU-Afrika Top van december 2007 hebben de EU en Afrika een partnerschap gesloten voor migratie, mobiliteit en werkgelegenheid. Om samenwerking met ACP-landen te bevorderen hebben in 2007 EU-missies plaatsgevonden naar Kaapverdië, Ghana, Mauritanië, Senegal en Ethiopië. Tijdens deze missies werd gesproken over concrete samenwerking op het gebied van migratie in de toekomst. Nederland heeft deelgenomen aan de missies naar Ghana en Ethiopië als een eerste stap naar partnerschap met deze landen.

Daarnaast wordt binnen de EU gewerkt aan verdere samenwerking op het terrein van het migratiebeleid getuige de diverse richtlijnen die momenteel worden besproken in raads kader. Bij een aantal relevante dossiers worden daarbij de gevolgen voor ontwikkelingslanden in de nationale interdepartementale afstemming meegenomen, zoals bij in onderhandeling zijnde richtlijnen op het terrein van kennismigranten, illegale migratie en de rechten van arbeidsmigranten.

Tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden kan bijdragen aan armoedebestrijding en het realiseren van de MDG's. In de nota *Naar een modern migratiebeleid*<sup>18</sup>, waarin de kaders voor het toekomstige Nederlandse migratiebeleid worden geschetst, geeft het kabinet aan meer mogelijkheden te willen scheppen voor tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden. Het uitgangspunt hierbij is dat tijdelijke vraaggestuurde arbeidsmigratie de belangen van Nederland dient én de mogelijke positieve effecten voor de landen van herkomst versterkt. In september 2006 hebben de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Sociaal-Economische Raad (SER) verzocht advies uit te brengen over de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid in ruime zin. De aanknopingspunten betroffen vooral tijdelijke arbeidsmigratie van arbeiders met een lage of middelbare opleiding en het tegengaan van *brain drain* in kwetsbare sectoren. Het kabinet stemde in met belangrijke onderdelen van dit advies zoals de omslag van 'nee tenzij' naar 'ja mits' als leidende gedachte in het toelatingsbeleid en het pleidooi voor een meer uitnodigend

<sup>18</sup> Nota *Naar een modern migratiebeleid*, Kamerstuk 30573, nr 1, 22 mei 2006

beleid voor kennismigranten. Voor migranten in het onder- en middensegment van de arbeidsmarkt wil het kabinet, in navolging van de SER, de prioriteit voor het binnenlands arbeidsaanbod als uitgangspunt behouden.

Hoewel circulaire migratie een zeer actueel onderwerp is in internationale fora met betrekking tot migratie, bestaan er nog veel vraagtekens over of en hoe dit concept in de praktijk werkt. Een pilot is bedoeld om hierover meer duidelijkheid te verkrijgen: wat zijn de risico's, mogelijkheden en onmogelijkheden. Bezien wordt of circulaire migratie toegevoegde waarde heeft als nieuwe aanpak in de ontwikkelingssamenwerking. Daartoe zullen afspraken worden gemaakt met een land van herkomst (ook over de medewerking bij terugkeer) en hierbij te betrekken bedrijven. Het zal gaan om mensen die reeds een vakgerichte basisopleiding hebben gevolgd en na twee jaar moeten teruggaan naar hun land van herkomst om daar de verworven kennis en ervaring te kunnen inzetten. Minimumloon, huisvesting en ziektekostenverzekering worden geregeld met de bedrijven waar zij zullen werken. Er komen twee pilots voor elk maximaal honderd circulaire migranten per land.

### 3.8 Veiligheid

De verwevenheid van het beleid op de terreinen veiligheid en ontwikkeling krijgt steeds meer gestalte. Zo werd tijdens de VN-top van 2005 opnieuw benadrukt hoezeer veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten verbonden zijn en werd de impuls gegeven voor de oprichting van de *Peace Building Commission*. Organisaties als de Wereldbank en OESO/DAC hebben in de afgelopen jaren de basis gelegd voor richtlijnen voor beleid in conflictgebieden. Met de vaststelling van raadsconclusies over fragiliteit en raadsconclusies over veiligheid en ontwikkeling in november 2007 heeft ook de EU de basis gelegd om een belangrijke speler te worden op het terrein van veiligheid en ontwikkeling. De raadsconclusies over veiligheid en ontwikkeling werden vastgesteld in een gezamenlijke zitting van ministers van Defensie en Ontwikkelingssamenwerking. De EU beschikt over een breed instrumentarium dat sinds 2007 is uitgebreid met een financieringsinstrument voor stabiliteit.

Nederland heeft al langer ervaring op dit terrein en de genoemde samenhang stond al in de jaren negentig aan de basis van ons geïntegreerde buitenlandse beleid. Het Stabiliteitsfonds zorgde voor innovatie op het vlak van de financiering van activiteiten in conflictgebieden. Uitgangspunt voor het Nederlandse beleid de laatste jaren in landen als Afghanistan, Soedan en de DRC vormt een samenhangende inzet van de drie D's: *diplomacy, development* en *defense*. Versterking van de operationele samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie zorgde voor een betere beleidscoherentie. Dit kabinet heeft gekozen voor een intensivering van de inspanningen in fragiele staten waarbij die coherentie voorop zal staan. Door middel van een pilot project in Burundi wordt gepoogd de werkwijze van de *Peace Building Commission*, de Nederlandse aanpak en het EU-instrumentarium bij elkaar te brengen.

In het kader van de afstemming van veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking en de prioriteit voor de problematiek van de fragiele staten speelt de regulering van de internationale wapenhandel een belangrijke rol. Nederland streeft naar een geïntegreerde benadering van ontwapening en ontwikkeling en een intensivering van de internationale aanpak van het groeiende probleem van de illegale wapens. Een expertgroep van de VN onder Nederlands voorzitterschap presenteerde in oktober 2007 een rapport aan de Algemene Vergadering waarin voorstellen daartoe zijn uitgewerkt<sup>19</sup>. Dergelijke maatregelen moeten worden gezien als een stap op weg naar een mondiaal wapenhandelsverdrag. Ook in andere fora dan de VN kunnen

<sup>19</sup> Report Group of Governmental Experts to Consider Further Steps to Enhance International Cooperation in Preventing, Combating and Eradicating the Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons, UNGA, 30 augustus 2007, A/62/163.

belangrijke stappen worden gezet. Zo vindt binnen OESO/DAC beleidsontwikkeling plaats als het gaat om integratie van ontwapening in het bredere ontwikkelingsbeleid. In het kader van de EU maakt de EU strategie inzake kleine wapens onderdeel uit van de bredere Europese Afrika strategie <sup>20</sup>. In 2006 ondertekende Nederland de *Geneva Declaration on Armed Violence and Development* en draagt sindsdien als lid van de kerngroep van deze verklaring bij aan de uitvoering hiervan. Het raamwerk voor implementatie zal tijdens de tweede ministeriële top in september 2008 worden gepresenteerd. Naast inzet op het multilaterale vlak maakt Nederland zich ook sterk om de gemaakte afspraken in de praktijk te brengen, bijvoorbeeld door landen te steunen die de problematiek van kleine wapens willen integreren in de bredere ontwikkelingsstrategie.

### 3.9 Financiële transacties

Op het gebied van het financiële verkeer met ontwikkelingslanden bestaat een groot aantal internationale afspraken die liggen buiten de sfeer van de directe hulpstromen. Die regelingen hebben te maken met het kapitaalverkeer richting ontwikkelingslanden, waaronder directe investeringen, bankleningen, remittances en exportkredieten, maar ook met de omgekeerde stroom zoals schuldaflossingen, kapitaalvlucht en illegale transacties. Dit kapitaalverkeer heeft als totaal een veel grotere omvang dan de hulpstroom en het is zaak ook hier de ontwikkelingsbelangen te laten doorklinken in de internationale regulering.

Op het terrein van de schulden is de aandacht na de totstandkoming van het *HIPC-initiatief* en vanaf 2006 het *Multilateral Debt Relief Initiative* vooral uitgegaan naar de toepassing van een raamwerk voor schuldhoudbaarheid. Een belangrijke doorbraak werd begin 2008 bereikt met het aannemen door de Exportkredietgroep van de OESO van richtlijnen voor een duurzaam leenbeleid door OESO-landen <sup>21</sup>. Kern van deze richtlijnen is dat crediteuren in hun exportkredietbeleid meer dan in het verleden rekening houden met de schuldenpositie van ontwikkelingslanden. Bovendien zullen leningen boven een bepaald minimum dienen te passen in een nationaal ontwikkelingsplan. Ook gaan exportkredietorganisaties beter informatie uitwisselen met IMF en Wereldbank zodat tijdig waarschuwingssignalen kunnen worden afgegeven zodra nieuwe kredieten tot onhoudbare schuldenposities dreigen te leiden. Dit belangrijke besluit is onder Nederlands voorzitterschap tot stand gekomen na bijna twee jaar van taaie onderhandelingen naar aanleiding van een initiatief van Nederland, Zweden, het VK, Italië en Noorwegen. Hiermee is voldaan aan de Nederlandse inzet om de exportkredietverlening beter in te passen in een beleid gericht op duurzame ontwikkeling. Nederland zal zich ervoor inzetten dat de concessionaliteitsberekening van ontwikkelingsleningen in lijn wordt gebracht met het raamwerk voor schuldhoudbaarheid.

Wat betreft de bestrijding van corruptie en het opsporen van illegale kapitaaltransacties die daarmee samenhangen vormt de in 2005 geratificeerde *UN Convention against Corruption* een belangrijke juridische basis. Een van de initiatieven die in dat kader zijn genomen is het actieplan van het *Stolen Asset Recovery Initiative* van de Wereldbank en de VN dat zich richt op het terugsluizen van gestolen middelen. Ook verschillende andere organisaties zijn op dit terrein actief. Zo houdt de Raad van Europa zich bezig met de bestrijding van corruptie door evaluatie

<sup>20</sup> Europese Afrika Strategie, goedgekeurd door de Europese Raad van 15-16 december 2005.

<sup>21</sup> OECD, *Principles and Guidelines to Promote Sustainable Lending in the Provision of Official Export Credits to Low Income Countries*, 2008.

van landen. De OESO kent diverse hieraan gerelateerde activiteiten, onder meer gericht op het tegengaan van belastingontwijking. De Financial Action Taskforce ontwikkelt beleid ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering. Nederland speelt een actieve rol in alle genoemde gremia. Tijdens de vervolgconferentie over Finance for Development in Doha eind dit jaar zal Nederland speciaal aandacht vragen voor het actieplan van de Wereldbank.



# Coherentiebeleid in EU, OESO en VN



## 4.1 EU

Binnen de EU is de afgelopen jaren veel bereikt in het opzetten van een institutionele structuur voor het bewaken van de OS-coherentie bij Europees beleid. De basis daarvoor is gelegd in Raadsconclusies uit 2005 over de gezamenlijke Europese aanpak van *Policy Coherence for Development* (PCD). Vervolgens heeft OS-beleidscoherentie ook een prominente plaats gekregen in de *European Consensus on Development* die eind 2005 werd overeengekomen. In de uitwerking van het Europese PCD-beleid is gekozen voor toepassing in een twaalfal sectoren. In een voortrollend werkprogramma van de voorzitterschappen worden de ontwikkelingsaspecten van het actuele Europese beleid binnen die sectoren geïdentificeerd. Belangrijk is dat die aspecten in een vroeg stadium van de beleidsvorming binnen de Commissie worden ingebracht. Daartoe is een speciale eenheid binnen de Commissie verantwoordelijk gemaakt voor PCD en is in 2006 een *Inter-Service Group on PCD* van start gegaan. Elke twee jaar zal door de Commissie een voortgangsrapport worden uitgebracht mede aan de hand van de inbreng van lidstaten. De publicatie in 2007 van het eerste Europese PCD-rapport<sup>22</sup> vormde in dat opzicht een mijlpaal maar ook een belangrijk leerproces. In datzelfde jaar kwam een uitgebreide evaluatie van de coherentie-opdracht uit het verdrag van Maastricht ter beschikking<sup>23</sup>

Die rapporten legden tevens een aantal zwakke punten in de praktijk van de OS-coherentie binnen de EU bloot. Door de verkokerde structuur van de werkgroepen is het vaak moeilijk voldoende aandacht te krijgen voor ontwikkelingsaspecten in de sectorale besluitvorming. Impactstudies die daarbij een rol moeten spelen komen te laat beschikbaar of schenken onvoldoende aandacht aan de externe effecten. Hoewel het besef van de betekenis van PCD in de EU is toegenomen staat in veel lidstaten, waaronder alle nieuwe lidstaten, OS-coherentie als onderdeel van het ontwikkelingsbeleid nog in de kinderschoenen. Vooruitgang is nog te zeer afhankelijk van een klein groepje lidstaten. De moeizame wijze waarop in 2007 Raadsconclusies over het PCD-rapport tot stand kwamen toonde opnieuw de neiging bij veel landen om nationale belangen consequent zwaarder te laten wegen dan ontwikkelingsbelangen. Er is op dat punt nog veel missiewerk te verrichten waarbij de lidstaten die wel een structurele aanpak van coherentie hebben ontwikkeld een voorbeeld- en trekkersrol hebben. Nederland zet daarop in en heeft in de afgelopen periode de eigen aanpak in diverse lidstaten in bilaterale contacten uiteengezet. Een informeel netwerk van PCD-experts binnen de EU dat op initiatief van Nederland tot stand kwam heeft daarnaast een nuttige ondersteunende functie. Nederland benadrukt dat het na het opzetten van een institutionele structuur voor PCD tijd is om concreet invulling te geven aan het werkprogramma door werkafspraken te maken en prioriteiten aan te geven. Zo zou een stap verder gezet kunnen worden na het maken van algemene inventariserende overzichten. In 2008 heeft de Commissie het initiatief genomen om een drietal onderwerpen uit het PCD-rapport verder uit te werken en op te nemen in een mededeling voor de follow-up conferentie van Monterrey. Het gaat daarbij om de relatie van ontwikkeling met migratie, klimaat en onderzoek. Daarnaast kan coherentie een essentieel onderdeel vormen van brede partnerschappen zoals de baanbrekende Europese Afrikastrategie, waarin handel, hulp en veiligheid geïntegreerd zijn opgenomen als kernbestanddelen.

<sup>22</sup> EU Report on Policy Coherence for Development, European Commission, 2007

<sup>23</sup> Evaluation of the EU Institutions and Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development, ECDPM et al, 2007.

## 4.2 OESO

De OESO is door haar multisectorale karakter bij uitstek geschikt om OS-coherentie inhoud te geven. Door de ontwikkelingsbelangen via diepgaande analyses transparant te maken en de betrokken beleidsmakers samen te brengen kan de OESO en ook het daaraan gelieerde Development Centre een sleutelrol spelen. De OESO heeft een actieve interactie met ontwikkelingslanden, een functie die recent nog is toegenomen door de toegenomen rol in G-8 processen.

Vanaf de jaren negentig heeft de organisatie belangrijk pionierswerk verricht bij het uitwerken van het concept beleidscoherentie en ook in de meer recente jaren is verdere vooruitgang geboekt mede dankzij een actieve Nederlandse inbreng. Binnen het secretariaat is een PCD-coördinator aangesteld en vanuit de DAC worden regelmatig andere OESO-commissies betrokken bij de ontwikkelingsproblematiek. Voorbeelden zijn gezamenlijke bijeenkomsten met de commissies voor landbouw, handel, visserij en milieu. Ook externe deskundigen worden betrokken bij conferenties zoals het in 2007 op Nederlands initiatief door de OESO georganiseerde High Level Forum in Noordwijk over besmettelijke ziektes. Het PCD-werk binnen de organisatie spitst zich op dit moment toe op onderwerpen zoals handel, landbouw, migratie, water, visserij, klimaat, corruptie en veiligheid. Zo heeft het Development Centre een onderzoeksprogramma uitgevoerd op het snijpunt van handel, ontwikkeling en migratie. Daarnaast kan de organisatie een bijdrage leveren door de uitwisseling van institutionele best practices. Recent is ook door de OESO in navolging van de EU een informeel PCD-netwerk ingesteld. Institutionele hervormingen binnen de lidstaten gericht op PCD worden bevorderd doordat dit onderwerp de afgelopen jaren een prominent onderdeel is geworden van de DAC-landenexamens. Synthese van de ervaringen met deze examens en een versterking van de toepassing van impactanalyses op PCD-terrein kunnen richting geven aan de verdere ontwikkeling van het PCD-beleid in de OESO.

## 4.3 VN

Mondiaal is de noodzaak van OS-beleidscoherentie sterk verbonden met de realisatie van de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen. MDG 8 gaat specifiek over de doelstellingen die ontwikkelde landen moeten verwezenlijken ter ondersteuning van de inspanningen van ontwikkelingslanden. Daarbij worden zaken genoemd als hulp, handel en schuldverlichting, maar ook minder bekende doelstellingen zoals toegang tot betaalbare geneesmiddelen, redelijk en productief werk voor jongeren en beschikbaarheid van nieuwe technologieën voor ontwikkelingslanden. Het is van belang dat de VN de voortgang op deze terreinen goed in kaart brengt en dat ontwikkelde landen verantwoording afleggen over hun bijdragen in het kader van het uitgangspunt van wederzijdse verplichtingen. Nederland rapporteert net als een aantal andere ontwikkelde landen regelmatig over de bijdrage aan MDG 8. In de afgelopen jaren hebben ook de G-8 landen belangrijke stappen gezet, zoals o.a. tot uitdrukking kwam in de resultaten van de top in Gleneagles. In 2008 zal de Finance for Development conferentie in Doha opnieuw gelegenheid bieden kritisch stil te staan bij de vooruitgang in het realiseren van een coherente internationale aanpak. Ook binnen de VN-familie dringt Nederland aan op beleidscoherentie waarbij de inbreng van de diverse gespecialiseerde organisaties zoals FAO en ILO van grote betekenis is.



# Uitdagingen voor de komende periode





**De uitdagingen voor OS-beleidscoherentie zijn enerzijds een gevolg van het snel wijzigende mondiale krachtenveld in het globaliseringsproces en de afstemming met opkomende nieuwe thema's. Anderzijds ligt er ook nog een forse uitdaging als het gaat om de versterking van de institutionele inbedding van OS-beleidscoherentie en de concretisering van de uitgangspunten, nationaal maar vooral ook internationaal.**

De opkomst van ontwikkelingslanden zoals China, India en Brazilië als belangrijke spelers op het wereldtoneel zal onvermijdelijk zijn doorwerking hebben op de internationale samenwerking. In toenemende mate worden ontwikkelingslanden aangesproken op hun medeverantwoordelijkheid voor mondiale vraagstukken en armoedebestrijding. Belangentegenstellingen verscherpen naarmate deze ontwikkelingslanden worden beschouwd als concurrenten. Tegelijk dreigen juist de armste ontwikkelingslanden achter te blijven en de aansluiting te missen bij de snelle ontwikkeling van de wereldmarkt. Minder dan ooit kan de groep ontwikkelingslanden als eenheid worden beschouwd. Dit rechtvaardigt een aparte status voor de armste landen en in het bijzonder Afrika binnen het streven naar OS-beleidscoherentie zonder uit het oog te verliezen dat de MDG's ook in de grote ontwikkelingslanden moeten worden gerealiseerd.

Veel coherentietheema's zijn gerelateerd aan globaliseringsvraagstukken en hebben een relatie met het internationale handelstelsel. De afgelopen jaren is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de versterking van de positie van ontwikkelingslanden op de wereldmarkt en in het handelstelsel. Dat geldt echter niet voor de armste landen onder hen. Resterende knelpunten binnen het mondiale handelstelsel hebben te maken met hoge tarieven en handelsversturende subsidies voor landbouwproducten en lastige technische vraagstukken zoals oorsprongsregels. Op het gebied van landbouw zullen de gevolgen voor ontwikkelingslanden van de hervorming van het Europese landbouwbeleid aandacht blijven vragen. Tegelijk is er binnen het handelstelsel sprake van een verschuiving van aandacht van klassieke handelsbelemmeringen (tarieven en subsidies) naar productstandaarden en de eisen aan productieprocessen in relatie met *non trade concerns*, zoals duurzaamheid, mensenrechten, fundamentele arbeidsnormen en dierenwelzijn. Het is van groot belang dat hierbij voldoende beleidsruimte wordt gelaten om tegemoet te komen aan de specifieke omstandigheden in ontwikkelingslanden.

Naast de verschuiving in de handelsagenda is er sprake van opkomende thema's in het internationale overleg over globalisering zoals arbeidsmigratie, klimaat en energie. Telkens zullen huidig beleid en nieuwe afspraken op deze terreinen moeten worden getoetst op hun gevolgen voor de armsten. Vaker dan in het verleden gaat het bij regulering om afwegingen waarbij meer dan twee doelstellingen van overheidsbeleid zijn betrokken. De uitdaging is om verschillende uitgangspunten samen te brengen zoals in de discussie over duurzame ontwikkeling waar een balans wordt gezocht tussen handel, milieu en armoedevermindering. Het is zaak daarbij ondanks een sterke binnenlandse politieke agenda voldoende ruimte te laten voor de eigen afwegingen van ontwikkelingslanden en hen waar mogelijk te steunen. Het samenbrengen van instrumenten kan ook per thema worden uitgewerkt zoals in het ontwikkelingsbeleid voor fragiele staten waar een coherente aanpak van beleidsterreinen zoals conflict, corruptie, illegale financiële stromen en wapenhandel wordt gezocht.

Hoewel binnen internationale organisaties als de VN, de OESO en de EU de noodzaak van OS-coherentie in vele verklaringen is bevestigd heeft zich dit nog slechts in heel bescheiden mate vertaald in nieuwe institutionele verhoudingen. De uitwerking van een OS-coherentiestructuur binnen het overheidsapparaat beperkt zich nog tot enkele gelijkgezinde landen. Toch kunnen de

inspanningen van die landen alleen effectief zijn als meer landen dezelfde benadering kiezen, het gaat immers bij uitstek om multilateraal beleid. De verbreding van de toepassing van organisatorische structuren gericht op coherentie is dan ook van levensbelang voor het uiteindelijke succes van deze benadering.

In Nederland heeft het kabinetsproject 2015 nog eens onderstreept dat versterkte inzet voor de MDG's noodzakelijk is en dat zich dit niet kan beperken tot meer en effectievere hulp. Het kabinet als geheel heeft zich daartoe gecommitteerd en op die agenda zal worden voortgebouwd. De Nederlandse aanpak van coherentie geldt internationaal als voorbeeld en de regering heeft uitdrukkelijk gesteld daarbij het voortouw te willen blijven nemen. Het is zaak de toonaangevende positie op dit terrein te handhaven zonder het contact te verliezen met landen waar het coherentiestreven nog in de kinderschoenen staat. Tegelijk tonen de scores op de CDI-index aan dat er ook binnen het Nederlandse beleid nog veel aan coherentie valt te winnen.

Wat betreft de fora zal Nederland de nadruk blijven leggen op EU-besluitvorming. De effectiviteit van een Nederlands coherentiebeleid in Brussel staat of valt met de bereidheid van andere lidstaten en de Commissie om daarin mee te gaan. Tegelijk moet blijvend worden geïnvesteerd in de samenwerking met andere departementen in Nederland om in alle organen in Brussel een consistente Nederlandse inbreng te realiseren. Binnen de EU is de laatste jaren vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van een institutioneel raamwerk voor PCD. De operationalisering en prioriteitsstelling vormen echter nog een grote uitdaging. De toetreding van een aantal nieuwe lidstaten in de afgelopen jaren heeft geleid tot minder speelruimte voor OS-coherentie in Brussel. Nieuwe partnerschappen zullen moeten worden opgebouwd waarbij verder wordt gekeken dan de traditionele groep van gelijkgezinde landen. Ook de ontwikkelingslanden zelf zullen in die partnerschappen moeten worden betrokken. Waar sprake is van multilaterale onderhandelingen zal waar mogelijk die samenwerking worden gezocht.

Handhaven van het vertrouwen en goede interdepartementale samenwerking - op basis van scherpe en realistische analyses van belangen van ontwikkelingslanden - blijven belangrijke aandachtspunten. Bij de evaluatie van de speciale coherentie-eenheid bij het ministerie van Buitenlandse Zaken zal opnieuw de vraag naar de optimale institutionele inrichting van het coherentiebeleid aan de orde komen. Nationaal zijn scherpere belangentegenstellingen te verwachten, met name op politiek gevoelige terreinen, zoals arbeidsmigratie en non trade concerns. In het kader van een goede belangenafweging zal vaker bilateraal overleg op politiek niveau tussen betrokken bewindslieden moeten plaatsvinden. Hierbij zal ook aansluiting moeten worden gevonden bij de maatschappelijke discussie in Nederland en de confrontatie van deze discussie met de eigen agenda van ontwikkelingslanden.

Bewustwording en geïnformeerde besluitvorming aan de hand van aantoonbare negatieve effecten van incoherent beleid c.q. positieve effecten van coherent beleid zijn de belangrijkste instrumenten in een coherentiebeleid. Alleen indien er sprake is van een brede maatschappelijke betrokkenheid kan het belang van ontwikkeling als lange termijn perspectief een voldoende gewicht krijgen in het besluitvormingsproces. Daartoe zal veel aandacht worden besteed aan de communicatie met parlement en maatschappij. Verbreding van de maatschappelijke discussie over coherentievraagstukken zal worden gestimuleerd in samenwerking met ngo's. Versterking van de relaties met de wetenschappelijke wereld zal kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van betere impactstudies.





[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

augustus 2008

